

OBLIGACIONES DE LA CCSS DE RECAUDACIÓN EN RÉGIMEN OBLIGATORIO DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS

VOTO N° 013-2012
DE LAS 10:20 HRS
DEL 13 DE ENERO DE 2012

[...]

“V.- ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO: El actor demandó para que se obligue a la accionada al traslado al Banco Popular de los aportes hechos a su salario por sus empleadores y que no aparecen en aquella institución. La demandada reconoció que aunque el trabajador aparece en las planillas, según el reporte del SICERE, sus empleadores se encuentran morosos en el pago de los aportes establecidos en la Ley de Protección al Trabajador, por lo que no han sido recaudados para ser enviados a la operadora de pensiones correspondiente. En primera instancia se declaró con lugar la demanda, al considerar que de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Protección al Trabajador era responsabilidad de la demandada realizar todas las gestiones administrativas y judiciales para controlar la evasión, subdeclaración o morosidad de los empleadores y gestionar la recuperación de los aportes indebidamente retenidos por estos, lo que no cumplió (folios 5 vuelto a 7). Ante apelación de la parte demandada el tribunal confirmó lo así resuelto, señalando que la CCSS tiene el deber de fiscalización del cumplimiento de las cotizaciones obrero patronales y que la seguridad social se hace efectiva tanto al seguir los lineamientos del Estado para lograr la máxima prevención y cobertura, como mediante la obtención de los recursos necesarios para el logro de esos objetivos, sin que el incumplimiento de esa obligación pueda afectar los derechos fundamentales del trabajador (a). A lo anterior agrega la existencia de parte de la Administración de una responsabilidad objetiva, frente al actor, por su mal funcionamiento. Ante esta Sala la recurrente alega que se dio un error grave de apreciación de la naturaleza jurídica de las cuotas establecidas en la Ley de Protección al Trabajador al asumirse como parte de los seguros sociales y, que se infringió el principio de legalidad. No lleva razón en sus agravios. No se observa en la sentencia del tribunal que se haya dado una confusión en cuanto a la naturaleza de los aportes establecidos en la ley de cita. Si bien el tribunal subraya el deber de fiscalización sobre el cumplimiento de las obligaciones obrero patronales que le corresponde a la CCSS, la

necesidad de cumplir los lineamientos de seguridad social fijados por el Estado y la obtención de los fondos necesarios para ese cometido, es lo cierto que no lo hace refiriéndose a la naturaleza jurídica de los aportes primeramente señalados, sino para resaltar que, en razón de eso, la demandada cuenta con un sistema de vigilancia permanente a cargo de un cuerpo de inspectores especializado cuyo funcionamiento está debidamente reglamentado. Lo anterior es más claro cuando señaló: *“de no hacerlo, el asegurado, no debe correr con las consecuencias de la omisión en su perjuicio, de tal forma que le impidan el goce de un derecho fundamental de manera plena, cual es su jubilación completa, y el disfrute de los beneficios complementarios que la Ley de Protección al Trabajador le otorga a la persona cotizante.”* (Folio 13 vuelto). Asimismo, a folio 14, expresó el tribunal, diferenciando entre ambos sistemas de cotización, que: *“En este punto es preciso advertir, que el acceso a la seguridad social promovida por nuestra Constitución Política y desarrollada en las leyes especiales quedarían vacíos de contenido real si no se acepta la tesis de la parte actora. Concretamente en el caso bajo examen, está obligada la Caja del Seguro Social –con la creación del SICERE- a la recaudación de los aportes obrero patronales para la seguridad social y de los aportes patronales para los fondos especiales creados por la Ley de Protección al Trabajador.”* (La negrita es agregada). Queda claro entonces que el *Ad quem* no entró a analizar la naturaleza jurídica de los aportes patronales establecidos en esta última ley, sino que se fundamentó en las obligaciones de la demandada reguladas en la Ley de Protección al Trabajador, ampliamente desarrolladas en la sentencia de primera instancia que confirmó. Ahora bien, pese a que como se indicó esta Sala considera que el tribunal no entró a analizar la naturaleza jurídica de los aportes contemplados en la Ley de Protección al Trabajador, conviene hacer algunas reflexiones sobre el tema. Nuestro régimen de seguridad social encuentra soporte en los artículo 11 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 50 y 73 constitucionales, garantizando a los costarricenses los servicios indispensables en caso de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte, ello mediante un sistema de financiamiento tripartito y forzoso (puede verse el voto 1998-7393 de la Sala Constitucional). Para la OIT *“Una sociedad que brinda seguridad a sus ciudadanos, no sólo los protege de la guerra y de la enfermedad, sino también de la*

inseguridad relacionada con el hecho de ganarse la vida a través del trabajo. Los sistemas de seguridad social prevén unos ingresos básicos en caso de desempleo, enfermedad y accidente laboral, vejez y jubilación, invalidez, responsabilidades familiares tales como el embarazo y el cuidado de los hijos y la pérdida del sostén de la familia. Estas prestaciones no sólo son importantes para los trabajadores y sus familias, sino también para sus comunidades en general. Al proporcionar asistencia médica, seguridad de los medios de vida y servicios sociales, la seguridad social ayuda a la mejora de la productividad y contribuye a la dignidad y a la plena realización de los individuos. Los sistemas de seguridad social también promueven la igualdad de género a través de la adopción de medidas encaminadas a garantizar que las mujeres que tienen hijos gocen de las mismas oportunidades en el mercado del trabajo. Para los empleadores y las empresas, la seguridad social contribuye a mantener una mano de obra estable que se adapte a los cambios. Por último, a través de las redes de protección en los casos de crisis económica, la seguridad social actúa como elemento fundamental de cohesión social, ayudando a garantizar la paz social y un compromiso con la globalización y el desarrollo económico. A pesar de estas ventajas, sólo el 20 por ciento de la población mundial tiene una cobertura adecuada de seguridad social y más de la mitad no goza de ningún tipo de cobertura de seguridad social.” (OIT: *Seguridad social: un nuevo consenso* (Ginebra, 2001. Extraído de la Web de http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang-es/index.htm#P57_11406, el 7 de diciembre de 2011). Para la Sala Constitucional “*La seguridad social consiste en los sistemas previsionales y económicos que cubre los riesgos a que se encuentran sometidas ciertas personas, principalmente los trabajadores, a fin de mitigar al menos, o reparar siendo factible los daños, perjuicios y desgracias de que puedan ser víctimas involuntarias o sin mala fe.*” (Sentencia 17971-2007, Considerando IV). Por otra parte, se debe tener en cuenta que realmente lo que existe es un sistema de seguridad social, entendido como “*un conjunto de normas, principios e instrumentos destinados a proteger a las personas en el momento en que surgen estados de vulnerabilidad, que le impidan satisfacer sus necesidades básicas y las de sus dependientes.*” (Sala Constitucional, Ídem, y el voto 1995-5261 SC). Precisamente el sistema de seguridad social, como protector de necesidades

sociales e individuales y de naturaleza económica, que se construye sobre el sistema de jubilaciones y pensiones, caracteriza al Estado Social de derecho (sentencia 1992-846 SC), y es pilar esencial del sistema democrático costarricense (sentencia de la Sala Constitucional número 2007-17971, considerando VI). La seguridad social tiene como principios la universalidad, generalidad, suficiencia de la protección y solidaridad social (voto 2001-10546), anclados sin lugar a dudas en el principio cristiano de justicia social (ordinal 74 constitucional). Asimismo, tal como lo ha expresado la jurisdicción constitucional, el derecho a la seguridad social constituye, por sí, un derecho fundamental (artículo 73 *ibidem*), que junto con el de la salud, crea un límite al ejercicio de otros derechos constitucionales como los contenidos en el numeral 24 Constitucional (intimidad, libertad y secreto de las comunicaciones, sentencias 1996-6497, citada en la 2007-17971). Por otra parte no es procedente afirmar, como lo hace la recurrente, que la seguridad social está constreñida a las contingencias propias de la enfermedad, invalidez, vejez y muerte, pues el mismo ordinal 73 constitucional las amplía a las “*demás contingencias que la ley determine*”, entendidas estas como la pérdida involuntaria por el trabajador de los ingresos o su reducción de manera que no pueda cubrir sus necesidades y las de su familia, tal como lo ha señalado la misma OIT. De manera que bajo una interpretación amplia de la seguridad social, como corresponde a la materia de los derechos humanos, es posible señalar que el sistema de seguridad social costarricense se vio fortalecido con la Ley de Protección al Trabajador que estableció el Fondo de Capitalización Laboral y el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, para hacer efectiva la protección del trabajador (a) ante el riesgo o la contingencia del despido o la terminación de la relación de trabajo, y el cese de su salario, medio indispensable de vida para él (ella) y su familia y, desde luego, para garantizar una vejez con mayor dignidad, asegurándole una pensión adicional a la que pudiere tener en razón de los otros regímenes (ver lo objetivos señalados en los artículos 1 y 9 de esa ley y de la declaratoria de interés social que de esa legislación se hace en los ordinales 1 y 4 b), *ibidem*). De manera que si por obligación legal los empleadores deben pagar y depositar los aportes originados en la Ley de Protección al Trabajador (los que se convierten en contribuciones al nuevo sistema ampliado de seguridad social) “*simultáneamente, y en los términos, plazos y condiciones que los dispuestos para los aportes a la Caja Costarricense de Seguro*

Social, de acuerdo con el artículo 31 de su ley orgánica” (ordinal 57); correspondiendo al Sistema Centralizado de Recaudación de Pensiones “ejercer el control de los aportes al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, de Pensiones Complementarias, de Enfermedad y Maternidad; a los fondos de capitalización laboral; a las cargas sociales cuya recaudación haya sido encargada a la CCSS y cualquier otra que la ley establezca, **de conformidad con el Artículo 31 de la Ley orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social**” (artículo 58, *ibídem*); y siendo que, en este último, se establecen esas mismas obligaciones para el SICERE, y para la demandada: las de encargada de la recaudación, responsable de realizar todas las gestiones administrativas y judiciales para controlar la evasión, subdeclaración o morosidad de los empleadores y de gestionar la recuperación de los aportes indebidamente retenidos; no queda duda a esta Sala, en primer lugar, de la equiparación dada por el legislador de los distintos tipos de aportes –a la seguridad social establecida tanto en la Constitución Política como en la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, y los nuevos originados en la Ley de Protección al Trabajador-, y de la obligación de la demandada de gestionar lo necesario –en vía administrativa o judicial- para que las contribuciones originadas en esta última, fueran efectivamente canceladas por los empleadores. Al no hacerlo la CCSS de esa manera, incumpliendo con sus obligaciones, surge la responsabilidad de resarcir al actor, al que no pueden afectársele sus derechos por la negligencia o el no ejercicio oportuno por parte de la accionada, de las competencias que les fueron asignadas por ley, independientemente de que con posterioridad las operadoras de pensiones tengan otro conjunto de obligaciones y deberes con relación a los fondos que le corresponda administrar. Tampoco es de recibo el argumento de que la supervisión y fiscalización del fondo de capitalización laboral corresponde a la Superintendencia de pensiones, conforme con los artículos 33 y 56 de la Ley número 7523, del 7 de julio de 1995, ya que ese argumento es nuevo, pues no se opuso al trabarse la litis que era el momento procesal oportuno, por lo que se encuentra precluido. No obstante, a mayor abundamiento, si bien esta norma le otorga esas funciones (“...autorizará, regulará, supervisará y fiscalizará los planes, fondos y regímenes contemplados en esta ley, así como aquellos que le sean encomendados en virtud de otras leyes, y la actividad de las operadoras de pensiones, de los entes autorizados para administrar los fondos

de capitalización laboral y de las personas físicas o jurídicas que intervengan, directa o indirectamente, en los actos o contratos relacionados con las disposiciones de esta ley”) a la SUPEN, respecto de la actividad de las operadoras de pensiones y de los entes autorizados para administrar fondos de capitalización laboral, y de las personas físicas o jurídicas que de manera directa o indirecta intervengan en los actos o contratos relacionados con lo dispuesto por esa ley, entre otros; el caso en estudio no se encuentra en esas hipótesis, pues la situación se da en el proceso de recaudación de los aportes legales para esos fines, y antes de que lleguen a los citados sujetos. Además, la Ley de Protección al Trabajador es posterior a aquella, y contempla normativa específica reguladora del supuesto de hecho en discusión. Por otra parte tampoco es de recibo el alegato de la recurrente de que quedó demostrado en el expediente las gestiones que realizó para el cobro a los empleadores morosos, pues las acciones cobratorias demostradas (hechos probados g), h) e i) de la sentencia de primera instancia aprobados por la de segunda) no pueden considerarse suficientes –en cantidad y continuidad- para eliminar la responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones legales. En sentido contrario, ese argumento contiene la admisión tácita, por parte de la accionada, que sí le correspondía la gestión de cobro de los aportes a los empleadores incumplientes. **Como segundo agravio de fondo** expresa la recurrente que con la interpretación del tribunal se vulnera el principio de legalidad, lo que se traduce en una sentencia *contra legem*. Disconformidad que no es procedente. Si bien la demandada es una institución autónoma de rango constitucional, parte de la Administración Pública, encargada de la administración y gobierno de los seguros sociales, a la que alcanza la aplicación del principio de legalidad, conforme al cual el funcionario público no puede realizar actos administrativos que no encuentren respaldo en el ordenamiento jurídico, en el caso que nos ocupa no se da la infracción a dicho principio, pues las obligaciones que se establecen en sentencia surgen como consecuencia del incumplimiento de sus deberes legales, es decir, en la omisión por su parte del mismo principio cuya infracción reclama y, encuentra sustento en la decisión del órgano jurisdiccional al que le corresponde dilucidar la demanda establecida en contra del citado ente. Cabe agregar que la responsabilidad de la demandada no surge del incumplimiento de los empleadores de su obligación de pago de los aportes previstos en la Ley de Protección del Trabajador, sino de la falta de cumplimiento de sus

obligaciones legales que no son solo las de recaudar dichas sumas, sino también, las de realizar todas las gestiones administrativas y judiciales para controlar la evasión o morosidad, es decir, de gestionar la recuperación de esos aportes indebidamente retenidos por los empleadores, lo que en la especie no fue cumplido, y cuyas consecuencias no tiene porqué sufrir el trabajador afectado por la negligencia o funcionamiento anormal de la Administración responsable, en este caso la Caja Costarricense de Seguro Social, sin que ello signifique que esta no pueda actuar contra los

empleadores morosos para recuperar lo pagado, tal como lo señaló el fallo de primera instancia. Finalmente, en relación con la reserva de inconstitucionalidad que manifiesta la parte recurrente, se debe recordar que, como lo regula la Ley de la Jurisdicción Constitucional, número 135 del 11 de octubre de 1989, de considerar que se encuentra en cualquiera de las situaciones en que procede la acción de inconstitucionalidad, está en todo su derecho de ejercerla, pero esa facultad no es óbice para que esta Sala conozca del caso.”

[...]

